

EL MUNICIPIO URBANO EN LAS CONSTITUCIONES MENDOCINAS DE 1910 Y 1949

Inés SANJURJO DE DRIOLLET * e Ivana HIRSCHGGER **

Sumario: I. Introducción. II. La transformación del espacio mendocino con la colonización agrícola y la llegada del ferrocarril. La Constitución de 1910. La Constitución de 1910 y la concepción sociológica del municipio del convencional Jacinto Anzorena. III. El régimen municipal durante el gobierno peronista. La Convención de 1948/49. Consenso en torno a la naturaleza del municipio. Los desafíos que presentaba la realidad provincial. Discusiones en torno al número de habitantes que debía tener un centro poblado para contar con gobierno municipal. Hacia una segunda reforma de la Constitución de Mendoza de 1949. La cuestión de la capital de la provincia. La ley orgánica de municipalidades: un proyecto inconcluso. IV. Consideraciones finales. Anexo.

I. Introducción

Desde la sanción de su primera Constitución en 1854, elaborada como es sabido bajo la inspiración de Juan Bautista Alberdi, la provincia de Mendoza tiene una tradición de municipio de amplio territorio que continúa vigente en la actualidad. El municipio fue organizado entonces con una jurisdicción que abarcaba, además de la villa cabecera, un extenso territorio delimitado por ley, que generalmente estuvo constituido por campos y terrenos desiertos, y por algunos pequeños caseríos de población dispersa subordinados a aquélla. Alberdi tuvo en cuenta la organización político administrativa anterior, originada en el Reglamento de Policía de

* Universidad Nacional de Cuyo-CONICET

** CONICET

1828, mediante el cual se había dividido el territorio en “departamentos” como base de la distribución de los agentes territoriales de la administración provincial. Se ha dicho que tal sistema respondía a la geografía semidesértica de Mendoza, de amplias extensiones deshabitadas o de población dispersa, y núcleos poblacionales ubicados en las zonas de oasis formados por ríos, afluentes y vertientes. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo hubo reparos sobre el abandono en que las municipalidades dejaron a los poblados distantes de la villa cabecera¹, con lo cual cabría la duda acerca de la conveniencia de tal sistema.

En sus *Comentarios de la Constitución*, Sarmiento dio su opinión acerca de la propuesta de Alberdi, que privilegiaba la territorialidad, y que se trataba en realidad de una combinación entre el departamento como división administrativa y el municipio como gobierno propio de una sociedad local; de allí la denominación de municipio-partido dada por la doctrina. Defensor del origen natural del municipio -como Tocqueville, a quien Albi ubica dentro del iusnaturalismo²-, Sarmiento tenía un concepto de municipio con origen en las relaciones de vecindad: “*La municipalidad existe o debe existir donde quiera que hay habitantes. El municipio o ayuntamiento no tiene tamaño especial, ni lo traza el legislador. Existe antes que él o se forma a su vista*”. Es decir, una institución anterior al Estado, cuya naturaleza se funda en las relaciones de vecin-

¹ La organización del municipio en Mendoza por la Constitución provincial de 1854 ha sido abordada por Inés SANJURJO en: *La organización político administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004; “El régimen municipal en Mendoza en las últimas décadas del siglo XIX. En torno a la cuestión de la autonomía”, en *Revista Historia del Derecho*, 17, Buenos Aires, 1989; “El pensamiento municipalista de Alberdi y la Constitución de Mendoza de 1854”, en *Revista de Historia del Derecho*, 27, Buenos Aires, 1999.

² Para Albi, la mejor definición de iusnaturalismo, doctrina de mediados del siglo XIX que consistía en una “interpretación de la evolución histórica del gobierno local”, está en la frase de Tocqueville: “*la comuna es la única asociación que existe también en la naturaleza y que, dondequiera que se encuentren hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. La sociedad comunal existe, pues, en todos los pueblos, cualquiera sean sus usos y sus leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios*” (Fernando ALBI, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, 1965, págs. 24-25).

dad, y sin importar su tamaño: “Una ciudad, una villa, una aldea son municipios, una campaña cultivada es un municipio; y aun las fincas y habitaciones separadas constituyen para ciertos respectos municipios [...] ¿Por qué se introduciría el régimen municipal en las ciudades grandes y no en las pequeñas? ¿Por qué en las cabeceras de departamento y no en los pies?”. Es clara la crítica al municipio de amplio territorio y el carácter sociológico que reconoce en él: “la aglomeración y fijeza de la población son, pues, requisitos indispensables para la existencia de esta institución”; en tanto que la división en departamentos debía aplicarse “sólo para la administración civil, judicial y política” y no debía mezclarse “sino en raros casos con lo que es puramente municipal en la parte comprendida en su territorio”³.

En 1895, 1900 y 1910 se sancionaron nuevas cartas fundamentales en la provincia, y finalmente en 1916 vio luz la que tiene vigencia actualmente, aunque en el período 1949-1955 rigió la Constitución que dio el peronismo. En 1895 no se reformó el sistema de fijación del radio municipal iniciado con la Constitución de 1854. El tema central en la materia fue la autonomía, que diversas leyes habían lesionado, sobre todo la que en 1874 dispuso que las municipalidades fueran presididas por los agentes territoriales del gobierno, llamados *subdelegados*. De acuerdo con ello, la carta de 1895 estableció expresamente que *todos* los miembros de la institución fueran elegidos por sufragio, evitándose así que el Ejecutivo provincial nombrara al presidente de la institución. Se estableció, sin embargo, el voto calificado para el ámbito municipal, con lo que se habría buscado un resguardo para el logro de la mejor administración de los intereses municipales. La cuestión del ámbito territorial del municipio tampoco tuvo modificaciones con la Constitución de 1900, pero la connotación de ésta fue la centralización, que quedaba establecida -por primera vez en la carta magna provincial- al disponerse que la presidencia de las municipalidades estuviese a cargo de los agentes del Ejecutivo, esta vez llamados *jefes políticos*.

Fue la carta fundamental de 1910, sancionada cuando dominaba en la provincia el civitismo -agrupación política que se caracterizó por sus modos autocráticos, elitistas y excluyentes de toda oposición- la que se

³ Domingo F. SARMIENTO, “Comentarios de la Constitución”, en *Obras completas*, Edición Luz del Día, 1848, t. VIII, págs. 248-249.

planteó la cuestión de los alcances del radio municipal y dispuso que éste se limitara al ejido urbano. El modelo de municipio urbano establecido entonces tuvo corta duración, puesto que en 1916 se realizó nuevamente una reforma, por la que se restableció el municipio de amplio territorio. Fue retomado, sin embargo, en la carta de 1949, aunque este nuevo intento de organizar el municipio limitado al núcleo de población se dio en el marco de un régimen de características diferentes como fue el peronista: populista, con fuerte presencia de un líder carismático acompañado de notas “verticalistas”⁴. Paradójicamente, esa tendencia a la centralización del poder que se daba con la presencia del caudillo y de un partido con una rígida organización jerárquica, fue seguida de un discurso que en materia municipal fue autonomista y que además propuso otorgar gobierno propio a todos los núcleos de un mínimo determinado de población.

La mayoría de las investigaciones en torno a la organización territorial del municipio en 1910 y 1949, se han dedicado a señalar las características generales que asumió la institución en los distintos textos constitucionales, y a tratar brevemente el proceso constituyente que le dio origen⁵. En este trabajo trataremos de profundizar en las argumentaciones

⁴ Ver Raanan REIN, *Peronismo, populismo y política: Argentina, 1943-1955*, Buenos Aires, Fundación Editorial de Belgrano, 1998, págs. 21-24; Carlos MOSCOSO PEREA, *El populismo en América Latina*, Madrid, 1990, pág. 55; Dardo PÉREZ GUILHOU, *Presidencialismo, caudillismo y populismo*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2005, pág. 36.

⁵ M. Gabriela ÁBALOS, “Autonomía Municipal: ¿realidad o utopía?”, tesis doctoral inédita y *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*, Mendoza, EDIUNC, 2006; Cristina SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, *Historia constitucional de Mendoza*, Mendoza, 1997; Alberto MONTBRUN, *Desarrollo histórico/normativo de las administraciones de la Provincia de Mendoza*, Mendoza, Ediunc, 1996. Este autor sostiene que la Constitución de 1910 instrumentó un modelo cercano al de municipio urbano, aunque en nuestra opinión, se aproxima más a la idea de municipio-distrito, según la clasificación de ZUCCHERINO (*Teoría y práctica del derecho municipal*, La Plata, Depalma, 1977). También está el libro de Carlos EGÜES, *Historia constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma*, Mendoza, EDIUNC, 2008. Si bien Egües estudia las diferentes reformas constitucionales, con respecto a la de 1910 no menciona la novedosa incorporación del municipio urbano. Por último, un trabajo de Cristina Seghesso de López es de interés para nuestra investigación porque aborda el estudio de la Constitución de 1910, desde la perspectiva de las ideas políticas (“Doctrina, ideas y realidad del municipio constitucional mendocino (1854 y 1910)”, en *XI Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Córdoba, 2001).

doctrinales de dichas reformas, los principales rasgos de la relación oficialismo/oposición en los procesos legislativos, y la relación entre los diseños constitucionales y las características demográficas de la provincia, según las nuevas miradas de la historia-jurídico institucional, que dejan de lado un análisis que abarque exclusivamente los textos legales.

II. La transformación del espacio mendocino con la colonización agrícola y la llegada del ferrocarril. La Constitución de 1910

La llegada del ferrocarril a la ciudad de Mendoza en 1885, contribuyó a una mayor integración con el resto del territorio nacional y a la expansión de la economía vitivinícola. La transformación del espacio que implicó, tuvo como consecuencia -como sostuvo el Ing. Anzorena en la Convención de 1908- el nacimiento de nuevos pueblos. Estos surgieron en torno a las estaciones, ya fuera de modo espontáneo, como Palmira o General Gutiérrez; por el diseño de ciudades, como Carmensa; o por el traslado de villas cerca de ellas, como ocurrió con La Paz y también con San Rafael, cuya villa cabecera fue mudada a la próspera Colonia Francesa. La inmigración y las políticas de colonización agrícola incidieron en ese proceso, algo que en el sur se incrementó luego de la “Campaña del Desierto”. Fue precisamente ese desarrollo poblacional uno de los argumentos que se manejaron en la convención constituyente que sancionó la carta de 1910, con el objeto de fundamentar la propuesta del municipio urbano.

La Constitución de 1910 y la concepción sociológica del municipio del convencional Jacinto Anzorena

Si la Constitución de 1900 fue elaborada por una convención presidida por el ex gobernador Francisco Civit, y según el proyecto centralizador del civitismo, la sancionada en 1910 fue obra del gobierno de su hijo, Emilio Civit (1896-1899). Éste consideró necesario reformar aquella por su excesivo reglamentarismo, que paralizaba toda iniciativa de gobierno. La convención, que estuvo conformada en su totalidad por sus partidarios, sancionó una reforma que contó con la severa crítica del Colegio de

Abogados de Mendoza⁶. La preeminencia que otorgó al Poder Ejecutivo, la falta de independencia del Poder Judicial, la absoluta injerencia de aquél en materia de irrigación, fueron de los asuntos que más críticas recibieron. En cuanto a lo municipal, de las actas de la convención se desprende que se proyectaba continuar con el centralismo impuesto por la Constitución de 1900, aunque en ocasión de discutirse sobre esta cuestión hubo, como en otras oportunidades, reclamos en defensa de la autonomía municipal, como así también propuestas alternativas al sistema de fijación del radio municipal establecido desde 1854.

El diputado Domingo Astorga acometió contra las tutelas que el gobierno provincial ejercía sobre los municipios: “si se ha de legislar [...] con arreglo a la Constitución y al régimen republicano de gobierno, no debiera el poder Ejecutivo inmiscuirse en forma alguna en las Municipalidades porque no habría entonces autonomía municipal sino a medias [...] déjese Sr. Presidente liberado al pueblo el derecho de elegir las autoridades municipales y a éstas la administración de sus rentas sin intervención alguna del Poder Ejecutivo”⁷.

Por otra parte, este convencional, que se autodefinía un hombre de campo, denunció las exacciones que las municipalidades hacían a la población rural, a cuya costa se mantenían un sinnúmero de empleados y el lujo en las sedes municipales –“espejos, alfombras, palacios municipales”–, lo cual proponía subsanar mediante la limitación de las rentas municipales “a las patentes menores de mil pesos y el producido de las patentes de vehículos y ventas ambulantes”⁸.

Por su parte, Pedro Lucero, en defensa de la autonomía de las municipalidades se opuso al sometimiento de sus presupuestos y balances a la aprobación de la Legislatura: “Si hemos sancionado la autonomía de las

⁶ El Colegio de Abogados, constituido en noviembre de 1909, publicó en el diario Los Andes las conclusiones de un estudio que realizó sobre la Constitución de 1910 con el título *Juicio crítico sobre el Proyecto de Reforma de la Constitución de Mendoza* (Ana MATEU DE MADE, “La Constitución de la Provincia de Mendoza de 1910”, en *Revista del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho*, N° 8, Buenos Aires, 1980, págs. 260 y ss).

⁷ Archivo de la Legislatura de Mendoza, Actas de la Convención Constituyente de 1908-1909, f. 201.

⁸ *Ibíd.*, f. 202.

municipalidades y [...] si por otra parte en el gobierno municipal intervienen sólo los que pagan un impuesto como lo establece la ley, no veo peligro de que se sancionen presupuestos frondosos en sueldos con perjuicio de los servicios y obras públicas, cuando se toca con ello directamente al bolsillo de los más interesados, que es el mejor control que puede darse y pedirse en estos casos [...] es verdaderamente sensible que [...] para poner remedio a un caso de mala inversión de la renta municipal, se mate de un solo golpe las autonomías municipales y cancelar el origen de nuestras libertades”⁹.

Se confirma que el recurso de la calificación del voto en la esfera municipal era entendido como una garantía para el buen uso de la autonomía, por su incidencia en la moderación de los gastos y la consiguiente disminución de impuestos. Para Lucero, el remedio contra los abusos no debía buscarse en la reducción de la autonomía; se hallaba en la participación en el gobierno municipal de quienes pagaban impuestos y en la intervención de los mayores contribuyentes en la toma de decisiones en lo relativo a las erogaciones.

Otra moción fue la del ingeniero Jacinto Anzorena, que resultaba una novedad para el caso mendocino. Para él, el principal problema que presentaban las municipalidades radicaba en la elección del departamento como base jurisdiccional del municipio: en que “las municipalidades y las jefaturas políticas son hoy una misma cosa”, en razón de que los jefes políticos, cuya función propia debía ser sólo la policía de seguridad y de agentes del Ejecutivo, estaban a cargo también de la presidencia de la municipalidades. Según Anzorena, estas dos funciones no debían mezclarse, pues la acción policial debía ejercerse en todo el territorio provincial y la división departamental respondía a su mejor cumplimiento. En

⁹ “Hace un siglo en los altares de la revolución de nuestra independencia nuestras municipalidades tenían más libertad que lo que tienen hoy, quiero decir entonces que al cabo de un siglo y cuando nos aprestamos a festejar el centenario de nuestra independencia, habremos hecho desaparecer el único refugio que la libertad tenía entonces, esa escuela primaria de democracia como se ha dicho con verdad, donde nuestros próceres aprendieron a ejercitar sus derechos [...] aplaudimos a Estados Unidos e Inglaterra por sus gobiernos de orden, sin luchas intestinas pero olvidamos que éstas practican esa vida democrática, esa autonomía de los vecindarios que nosotros queremos suprimir”, sostuvo Lucero (ibídem).

cambio, el gobierno municipal debía tener un ámbito de acción más restringido, el del ejido urbano: “[es] menester que hayan municipios primero; esto es, *centros poblados suficientemente para que los servicios municipales, higiene, alumbrado, etc., sean necesarios y puedan y deban hacerse efectivos*. En las grandes zonas con población diseminada dichos servicios ni son necesarios ni pueden hacerse. Eso *debe ser pues un requisito indispensable para que haya municipalidad el que haya un núcleo de población, compacto si se quiere [...] que tenga recursos suficientes para poder atender a esas mismas necesidades [...] a esto tiende la modificación [que propongo] y [en] esto estoy de acuerdo con el señor convencional Astorga, debe dejarse a los vecindarios en toda libertad para que organicen el gobierno comunal, salvo en lo que a renta se refiere para evitar el abuso*”¹⁰.

Aunque encontraba un antecedente en las comisiones vecinales nombradas por las municipalidades para los pueblos subalternos durante la vigencia de la Constitución anterior, la concepción sociológica de municipio de Anzorena era novedosa, dado que desde mediados del siglo XIX, con la aplicación del proyecto de Alberdi, había prevalecido en la generalidad de las provincias argentinas el sistema de municipio-partido. El publicista tucumano había optado, como hemos señalado, por la “territorialidad” o municipio de gran extensión, que surge de una división territorial de tipo administrativo.

El convencional se refirió de modo particular a los núcleos que habían surgido en torno a las estaciones de ferrocarril y cuya proyección a corto plazo podía preverse. En tal sentido, sostuvo la necesidad de “excluir, como parece es el pensamiento de la Comisión al establecer municipalidades o comisiones municipales sólo en las cabezas de Departamento, a otros centros que pueden ser superiores a los mismos que son hoy cabezas de Departamento sólo porque residen en él las autoridades. *Todos sabemos que las estaciones de ferrocarril forman el núcleo de una pequeña población que puede desarrollarse y por qué privarle que tenga su gobierno propio, esto es, su municipalidad o junta municipal*, no habría lógica en ello y hasta sería un medio de impedir su

¹⁰ Ibídem. El destacado es nuestro.

creciente desarrollo, que una municipalidad puede encauzar fomentando la creación de nuevos pueblos”¹¹.

Hay que destacar que el pensamiento de este convencional no estaba de acuerdo con las propuestas municipales realizadas por la generalidad de los publicistas en el país en esos años del Centenario. Tal tendencia es clara en una publicación considerada como la primera tentativa de estudiar la política desde una perspectiva científica: la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, fundada por Rodolfo Rivarola. En efecto, por entonces muchos entendían la centralización como un modo “en que el Poder Ejecutivo podría garantizar un mayor control de los resortes locales que impedían el ejercicio de la democracia en el ámbito nacional”¹². La postura de Anzorena estaba más bien en sintonía con la de publicistas extranjeros, principalmente Adolfo Posada, catedrático de la Universidad de Oviedo que dictó unos cursos en la Universidad argentina de La Plata, en 1910¹³. Vinculado al regeneracionismo español y formado en el organicismo krausista, este discípulo de Giner de los Ríos se manifestó en contra del concepto de municipio como un ente administrativo sin fines políticos, que había prevalecido en el siglo XIX. Sostenía que ya se había franqueado la diferenciación superficial entre lo político y lo administrativo, distinción que es propia del liberalismo clásico, según el cual esta última actividad cumple un papel secundario y neutro respecto de la primera y a ella se deben limitar las facultades municipales¹⁴. Posada afirmaba que el municipio estaba definido por las “necesidades de vecindad”, esto es, reunión de familias que forman una sociedad local caracterizada

¹¹ Archivo de la Legislatura de Mendoza, Actas de la Convención Constituyente de 1808-1809. El destacado es nuestro.

¹² Palabras de Octavio Amadeo, citadas por Marcela TERNAVASIO, “¿Política municipal o municipios apolíticos?”, en Darío ROLDÁN (comp.) *Crear la democracia. La “Revista Argentina de Ciencias Políticas” y el debate en torno a la República Verdadera*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, pág. 157.

¹³ Zimmermann se refiere a las relaciones académicas entre Adolfo Posada y reformistas argentinos como Joaquín V. González (Eduardo A. ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, Universidad de San Andrés, 1995, pág. 73-74).

¹⁴ Ver Antonio HESPANHA, *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y políticos, 1993 e Inés SANJURJO DE DRIOLLET, *La organización...*, op. cit., págs. 117-118.

por su vocación al logro del bien común¹⁵. Según la corriente sociológica, de los lazos de vecindad surge la necesidad de satisfacer el bien de la comunidad, en lo que anida naturaleza política del municipio¹⁶.

La semejanza de la doctrina predicada por el maestro español con la tesis de Anzorena, radicaba en que éste relacionaba la territorialidad (departamento) con la actividad administrativa (a cargo de los agentes ejecutores de las políticas del gobierno) y las relaciones de vecindad (centro de población) con el municipio, reconociendo así la naturaleza sociológica del mismo. No habló de facultades políticas como propias del municipio, y mucho menos las especificó como la capacidad de elaboración de la propia carta o constitución municipal como nota autonómica del mismo¹⁷ tal como lo hacía Posada, pero le otorgaba una cuota de autonomía al destacar la necesidad de que se diera sus propias autoridades sin intervención del Poder Ejecutivo. No se puede sostener que el convencional haya estado en contacto con el pensamiento de Posadas, pero sí con el organicismo del mendocino Barraquero, quien también con influencias del krausismo venía predicando a favor las libertades municipales¹⁸. Sin embargo, la

¹⁵ Adolfo POSADA, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1927, pág. 52.

¹⁶ La “territorialización” -o municipio de amplio territorio- es una “simple división administrativa”, y no de naturaleza política (Antonio M. HERNÁNDEZ, *Derecho municipal*, Buenos Aires, 1984, vol. I, págs. 163 y 173).

¹⁷ “Municipios de convención” llama Tomás D. Bernard, de la Escuela Municipalista de La Plata, a los municipios que tienen esta potestad constituyente, y que en nuestro país tuvieron un principio de realización con la Constitución Santafesina de 1821. Quien defendió este tipo de municipio fue precisamente un iniciador de dicha Escuela, el profesor Adolfo Korn Villafañe, hacia los años 30. Para Bernard los municipios que tienen esa capacidad política poseen plena autonomía; sin embargo, llamativamente este autor no reconoce en la doctrina de Alberdi la reducción de los municipios a la actividad administrativa. Prefiere verlo como fundador de una tradición “autonomista y vindicadora del municipio” (Tomás BERNARD, *Régimen municipal argentino. Origen institucional y su evolución hasta la época actual*, Buenos Aires, Depalma, págs. 89-95).

¹⁸ El constitucionalista Julián Barraquero -vinculado en lo académico al maestro José Manuel Estrada- tuvo decisiva intervención en la formulación de las constituciones provinciales de 1895 y 1916. Desarrolló una concepción organicista de la sociedad, en la que el municipio constituye un cuerpo intermedio. Su idea era que cada centro autonómico se gobernara por sí mismo y que cada órgano social desempeñara su papel en el mecanismo general. Luego, la familia, el municipio, la provincia, órganos y centros auto-

originalidad de Anzorena radica en su defensa del municipio urbano en Mendoza, algo que no aparece en los proyectos de Barraquero.

Lo cierto es que la Comisión redactora aceptó e hizo suya tal propuesta, muchos de cuyos fundamentos iban, según se dijo en la sesión, “más allá de lo que la Comisión se proponía en cuanto al fomento de nuevos centros de población”. Se estableció así en 1910 el municipio urbano, según tres categorías de entes municipales (municipalidades, comisiones municipales y juntas de fomento) de acuerdo con la densidad poblacional¹⁹. Con ello, la jurisdicción de los municipios debía ser delimitada independientemente de la de los departamentos.

Debido a que se redujo a seis artículos el capítulo sobre el régimen municipal, el ordenamiento del gobierno local quedó a cargo de la Legislatura, y ésta lo hizo estableciendo una descentralización territorial meramente administrativa, no obstante las declamaciones que realizara Emilio Civit a favor de la autonomía municipal. En su mensaje a la Legislatura en oportunidad de asumir como gobernador, había dicho, en efecto: “debe darse a los municipios la autonomía que les corresponde [...] Hay que propender al progreso de cada uno, impulsarlos y fomentarlos para que crezcan y se desarrollen, se transformen de su condición actual, tenga[n] vida propia y puedan pensar política y económicamente dentro de sí mis-

nómicos deben desempeñar con independencia las funciones que le son propias (conf. Inés SANJURJO DE DRIOLLET, “El régimen municipal en Mendoza en las dos últimas décadas del siglo XIX”, en *Revista Historia del Derecho*, 17, Buenos Aires, 1989, pág. 286).

¹⁹ Art. 110, Constitución de 1910. Por su parte, la Ley Orgánica dispuso que los “núcleos de población” cuyos “radios urbanos” -es decir población aglomerada- tuvieran un mínimo de 3.000 habitantes tendrían municipalidad; los de entre 1.500 y 3.000, comisiones municipales, y los de entre 500 y 1.500, juntas de fomento. La jurisdicción de cada entidad municipal debía ser establecida por el Ejecutivo provincial de modo que no interfirieran entre sí y según el efectivo alcance territorial que podría tener la acción comunal, y sus rentas. Podía ocurrir que un departamento no tuviera, fuera de la villa cabecera, otros centros poblados con comisiones municipales o juntas de fomento, y en tal caso la municipalidad tendría jurisdicción sobre todo el departamento. También podía darse que un departamento no contara con un centro poblado de un mínimo de 3.000 habitantes, caso en el que correspondería una comisión municipal, con asiento en la villa cabecera (Registro Oficial de la Provincia de Mendoza, Ley Orgánica de Municipalidades, 7 de diciembre de 1910, Cap. I, arts. 1º, 2º y 3º).

mos y el conjunto orgánico de la Provincia”²⁰. La Ley Orgánica dispuso un régimen de neto corte centralista: el intendente de las municipalidades, los miembros de las comisiones municipales (presidente y cinco vocales), así como los tres integrantes de las juntas de fomento, serían nombrados por el Poder Ejecutivo entre los vecinos del departamento²¹. Los presupuestos de las municipalidades debían ser aprobados por la Legislatura, y los de los otros órganos municipales, por el P.E. Con ello, el control político que el civitismo venía ejerciendo sobre los pueblos rurales²² terminaba siendo más riguroso, dado que lo haría sin mayores interferencias hasta los núcleos más distantes de las villas. Queda en evidencia que para el civitismo, el logro del progreso de los municipios de que hablaba el gobernador debía ser impulsado en realidad desde arriba, es decir, por el gobierno provincial y no por los propios municipios.

La participación de extranjeros, y la calificación del sufragio activo y pasivo en la esfera de gobierno local se mantuvieron en la Ley Orgánica de 1910, según las connotaciones de la Constitución de 1895²³. Como hemos señalado, la carta de 1910 tuvo corta vida, puesto que fue reformada por la de 1916, que restableció el municipio partido; ésta también dispuso un grado de autonomía municipal en la medida en que los municipales debían ser elegidos popularmente, incluido el intendente²⁴.

²⁰Provincia de Mendoza, *Legislación Fundamental sancionada en la Administración del Excmo. Sr. Gobernador de la Provincia D. Emilio Civit, 1907-1910*, Mendoza, 1910.

²¹Art. 24 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1910, op. cit., págs. 1064.

²²Inés SANJURJO DE DRIOLLET, “La tensión política entre centro y periferia bajo la Constitución de Mendoza de 1900. El municipio de San Rafael durante el civitismo”, en *Revista de Historia del Derecho*, N° 35, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2008.

²³Las municipalidades de la campaña tendrían 8 concejales, de los cuales un máximo de 3 podrían ser extranjeros (art. 10) y para ser concejal se requería ser mayor de edad, dos años de residencia inmediata en el municipio como mínimo, saber leer y escribir el idioma nacional, pagar patente o contribución directa o ejercer alguna profesión liberal (art. 12) (Ley Orgánica de Municipalidades del 7 de diciembre de 1910). No aparece en esta legislación el recurso de la participación de los mayores contribuyentes para el aumento del monto de los impuestos municipales.

²⁴El voto calificado para el municipio sería suprimido por ley de 1920 (Cristina SEGHESSO DE LÓPEZ, *Historia...*, cit., pág. 379).

III. El régimen municipal durante el gobierno peronista

La Convención de 1948/49. Consenso en torno a la naturaleza del municipio

Durante el gobierno peronista de Faustino Picallo (1947-1949) -figura proveniente de las filas del radicalismo²⁵- fue convocada una Convención Constituyente para reformar la Carta provincial de 1916. En esta Convención, que sesionó durante 1948 y 1949, participaron diversas agrupaciones políticas: el Partido Peronista, por la mayoría; y el Partido Radical y el Comunista, por la minoría²⁶. Entre las diferentes cuestiones que fueron discutidas, el régimen municipal ocupó un lugar central, y a diferencia de lo sucedido en la Convención de 1916²⁷ tuvo un tratamiento profundo mediante un controvertido debate entre los distintos actores políticos. Según Egües, las discusiones mostraron gran riqueza ideológica y jurídica, siendo expuestas “sin medias palabras” las ideas de cada sector²⁸.

La propuesta municipal planteada en la convención peronista tuvo un antecedente en un anteproyecto inspirado por Faustino Legón, presentado con ocasión de la reforma constitucional que se realizaba durante el gobierno de Adolfo Vicchi (1941-1943). Prestigioso jurista, Legón fue defensor del “*origen natural de las comunas y del derecho de gozar de gobierno propio*”²⁹, y acorde con ello y con diversas experiencias

²⁵ El peronismo mendocino no se sustentó en sus orígenes en los sectores obreros del Partido Laborista sino en un partido tradicional como fue la Unión Cívica Radical, dada la debilidad de los sectores obreros en la constitución inicial del peronismo en Mendoza (Darío MACOR y César TCACH, “El enigma peronista”, en Darío MACOR y César TCACH (editores), *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2003, pág. 25.

²⁶ El Partido Demócrata se abstuvo de participar porque consideraba que no existía una ley que declarase la necesidad de reforma, dado que la invocada por el oficialismo, que databa de la época del gobernador Vicchi (1941-1943), había sido anulada.

²⁷ Dardo PÉREZ GUILHOU, *Ensayos sobre la historia política institucional de Mendoza*, Buenos Aires, Comisión de Cultura, Senado de la Nación, 1997, pág. 189.

²⁸ Carlos EGÜES, op. cit., págs. 171-172.

²⁹ Sobre el pensamiento de Faustino Legón puede leerse: Juan F. SEGOVIA, “La teoría de las instituciones objetivas de Faustino Legón”, en XIX Jornadas de Historia del Derecho Argentino, Rosario, 2002.

nacionales y extranjeras, propuso que la administración de los intereses y servicios locales de la capital y de los demás *centros de población* estuviese a cargo de sus propias autoridades municipales ³⁰. No obstante, la reforma quedaría inconclusa a causa del golpe militar del 4 de junio de 1943. El planteo reapareció en la convención peronista, y si bien no hay en los discursos una mención explícita a Legón, puede inferirse su influencia por las coincidencias con los principios por él postulados; algo que no debe sorprender dada su fuerte vinculación con el régimen peronista y con constitucionalistas de relevancia, como Arturo Sampay, uno de sus discípulos ³¹.

La centralidad que el peronismo provincial atribuyó al régimen municipal se ve reflejada en principio en los discursos gobernador desde comienzos de su administración, en los que puso de manifiesto la concepción sociológica del municipio: “núcleo inicial, el fundamento y la base primaria misma del gobierno democrático [...] comunidad de hombres libres, ligados por el vínculo de vecindad [...] espejo fiel de nuestra forma política y el crisol histórico de nuestra libertad” ³². En la misma línea, en la Convención Constituyente de 1948/49, el miembro informante por la mayoría, Jorge Segura, destacó que “La causa originaria del municipio es el acrecentamiento de las familias, la convivencia en un mismo lugar y el consentimiento [...] entidad encargada de velar por el bienestar colectivo, a quien se le confían los medios conducentes a ese propósito dentro de un territorio determinado para una población compacta y estable que vive en vecindad” ³³.

Entre los expositores puede citarse a Carlos A. Ochoa Castro, antiguo militante comunista que escribió sobre la cuestión municipal a principios de la década de 1930 ³⁴, y que en la de 1940 ingresó en el peronismo.

³⁰ Faustino LEGÓN, *Anteproyecto de Constitución para Mendoza*, Buenos Aires, 1943, pág. 459. El destacado es nuestro.

³¹ Juan F. Segovia, op. cit., pág. 2.

³² Discurso del gobernador de la Provincia en el Departamento de San Martín (diario Los Andes, Mendoza, 20 de enero de 1947, pág. 6).

³³ *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente de 1948*, t. IV, sesión del 4/5 de febrero de 1949, pág. 2423.

³⁴ Carlos OCHOA CASTRO, *Régimen municipal en la teoría y en la práctica*, Mendoza, La Lucha, 1933.

En esta oportunidad, Ochoa Castro se refirió al origen natural del municipio, en seguimiento del pensamiento de Barraquero, y expuso sobre la necesidad de establecer el municipio urbano. La idea de limitar el gobierno municipal a los centros de población, y de diferenciar entre las actividades y problemas de la campaña y las de las ciudades o villas, típicamente municipales fue defendida por otros miembros del bloque peronista ³⁵. La propuesta tuvo el apoyo de convencionales de otros partidos, como José García, del P.C., quien citando la labor municipalista de Lisandro de la Torre, señaló: “A través de la historia de los pueblos, el municipio ha estado siempre constituido por una localidad pequeña con intereses inmediatos homogéneos, gobernados por un vecindario. No se puede llamar municipio a una extensión de centenares de leguas cuadradas donde desaparece la noción de vecindario y se crean intereses opuestos entre los habitantes del núcleo urbano y los de la extensa campaña que los rodea” ³⁶.

Este clima ideológico a favor del municipio-villa o municipio-ciudad contaba, sin duda, con la contribución que la Escuela de La Plata había ido realizando al pensamiento municipalista nacional. Su fundador, Adolfo Korn Villafañe, en la década de 1930 desarrolló la teoría autonomista y reivindicadora del municipio limitado al ejido urbano como el único racional y realista ³⁷.

La propuesta respondía también al objetivo de modernizar la institución ³⁸, visión compartida por todos los sectores en orden a lograr el progreso local, algo que tenía semejanzas con lo que la teoría considera una de las ventajas de este tipo de municipio: su mayor capacidad de crecimiento, en la medida en que tiende a expandir su radio o esfera jurisdiccional mediante la ampliación de los servicios públicos municipales. En este sentido, según *Los Andes*, “el darles a ciertas poblaciones la posibilidad de gestionar sus ámbitos territoriales sin depender de una jerarquía municipal superior, significaría un estímulo al progreso de las mismas” ³⁹.

³⁵ *Ibíd.*, p. 2.424.

³⁶ *Diario de sesiones...*, op. cit., pág. 2438.

³⁷ Tomás BERNARD, op. cit., págs. 92-93 y 96.

³⁸ *Diario de Sesiones...*, op. cit., pág. 2444.

³⁹ *Los Andes*, 24 de setiembre de 1947, pág. 6. El artículo hacía referencia a los pueblos que por la Constitución vigente estaban subordinados a los designios de la municipalidad con sede en la villa cabecera. *Los Andes*, 24 de setiembre de 1947, pág. 6.

El consenso que existió en la Convención acerca de la necesidad de instaurar ese sistema dio lugar a que el primer artículo referente a ello fuera aprobado sin observaciones y mayores discusiones, del modo siguiente: “la administración de los intereses y servicios locales en la capital y centros urbanos, con la amplitud territorial que integrara cada municipio según lo fijase la ley, estará a cargo de sus propias autoridades municipales (art. 188°)”.

Los desafíos que presentaba la realidad provincial

Ya sin dudas sobre el sistema municipal a instaurar, el desafío que se presentaba era su adaptación a la realidad provincial. ¿Cuál era esa realidad? Básicamente se hablaba de la multiplicación de los pueblos como consecuencia del proceso de urbanización producido en los últimos años ⁴⁰. En efecto, un análisis del panorama de la década de 1940 concuerda con el avance del urbanismo. Si bien continuaba siendo una característica general la existencia de amplios territorios con población diseminada, el total de habitantes de las zonas urbanas de la provincia llegó a superar a al de las zonas rurales (50,5% y 49,5% respectivamente). El censo de Población de 1947 da cuenta del aumento de núcleos en relación con el de 1914. Como puede verse en la tabla del Anexo, de los diecisiete centros de población que había, siete no eran cabecera de departamento; entre ellos, Rodeo del Medio y Rodeo de la Cruz (Guaymallén), General Gutiérrez (Maipú), Palmira (San Martín), Malargüe, Monte Comán y Villa Atuel (San Rafael) ⁴¹.

La cantidad de habitantes que debía tener un núcleo urbano para asignársele un órgano de gobierno municipal, fue la cuestión que causó las principales controversias. El proyecto original establecía un mínimo de 8.000 (art. 189), disposición que provocó la reacción de los bloques mino-

⁴⁰ *Diario de Sesiones*..., op. cit., págs. 2.423- 2424.

⁴¹ El Censo de 1947 consideraba centro urbano a toda concentración de población de más de 2000 habitantes, salvo algunas excepciones (*IV Censo General de la Nación* Buenos Aires, 1947, t. I, vol. I, pág. 307).

ritarios -radicales y comunistas-, que consideraron que ese número no era acorde con la realidad demográfica mendocina. El problema radicaba en que ninguno de los centros de población que no eran cabecera de departamento llegaba a reunir esa cifra (ver Tabla en Anexo). Sin embargo, era conocido que se trataba núcleos ya consolidados, con influencia sobre un territorio que había alcanzado un considerable avance en materia económica y social. Podría haberse tenido en cuenta lo sostenido por Barraquero acerca de que *“no basta el número de habitantes para establecer municipalidades, era necesario además, que el municipio tuviese industria y otros elementos de vida propia que lo hicieran realmente apto para el gobierno local”*⁴². Así, por ejemplo, el departamento de San Rafael, una de las zonas de mayor adelanto socioeconómico, contaba con los distritos de Monte Comán, Villa Atuel y Malargüe, que poseían centros urbanos afianzados. El primero de ellos tenía un núcleo urbano que reunía el 55% de la población del distrito. Después del impulso adquirido con la llegada del ferrocarril en 1908, la actividad férrea se convirtió en la principal fuente de trabajo de sus habitantes⁴³ y su posición estratégica como nudo ferroviario permitió, además, la instalación de importantes industrias⁴⁴, y el desarrollo de la actividad comercial⁴⁵. Con el tiempo, fue también prestador de servicios educativos y sanitarios⁴⁶.

Por su lado, el centro urbano del distrito de Villa Atuel⁴⁷ tenía aproximadamente 2.500 habitantes. La actividad principal era la vitivinicultura, reflejada en la cantidad e categoría de sus bodegas, a lo que sumaba una

⁴² Cit. por Inés SANJURJO DE DRIOLLET, *La organización ...*, op. cit., pág. 269.

⁴³ JOSÉ MONTOYA, “El pasado de Monte Comán en la visión de un historiador” en diario San Rafael (www.diariosanrafael.com.ar), fecha de consulta, 20/4/2010.

⁴⁴ Si bien no poseemos datos estadísticos de la década que estamos estudiando, el Censo Industrial de 1935 ubica a Monte Comán entre los distritos de mayor número de establecimientos industriales (Ministerio de Hacienda, Comisión Nacional del Censo Industrial, *Censo Industrial de 1935*, Buenos Aires, 1938, págs. 265-266). En materia de agroindustrias, la actividad vitivinícola era destacable, aunque la actividad frutícola la alcanzó en importancia principalmente por la fruta desecada.

⁴⁵ *Guía de Mendoza*, Departamento de San Rafael, 1940, págs. 1.014-1.022.

⁴⁶ Este tema ha sido trabajado por Ivana HIRSCHGGER, “Políticas públicas peronistas y su impacto en el desarrollo económico-social de los municipios mendocinos (1946-1955)”, tesis doctoral inédita, 2009.

⁴⁷ *Guía de Mendoza*, Departamento de San Rafael, op. cit., pág. 977.

actividad comercial dinámica, con el mayor número de comercios después de la ciudad de Mendoza ⁴⁸. Poseía numerosas organizaciones sociales como clubes deportivos y sociedades de beneficencia ⁴⁹ y amplios servicios educacionales.

Por último, el distrito de Malargüe, contaba con unos 11.000 habitantes diseminados en 40.000 km², siendo sus actividades económicas la ganadería y la minería, esta última impulsada por la reciente llegada del ferrocarril. El traslado de cientos de trabajadores mineros y ferroviarios y sus familias, contribuyó a consolidar la villa, que hacia 1947 reunía más de 2.000 habitantes. La distancia de 190 km que la separaba de la cabecera departamental -la ciudad de San Rafael- y el abandono que sufría en varios aspectos, dio fundamento a la crítica que el citado convencional del PC José García hizo al sistema de municipio-departamento vigente: “Ha sumido en el atraso más irritable a poblaciones que como Malargüe ha permanecido en el abandono injustificable. Si existiese un régimen municipal autónomo en base a la población, ya habría logrado la provincia un mayor desarrollo e importancia; la centralización está coartando el progreso.

Las municipalidades por su mala administración no han podido llevar a cabo una acción efectiva para mejorar el estado sanitario de muchos barrios, pueblos, villas y vecindarios que carecen de los más elementales medios sanitarios. Agua corriente, escuelas, mercados, caminos, plazas, obras de urbanización, están ausentes del programa de muchos municipios departamentales. Hay mil otros problemas más. La carestía de vida, la asistencia del niño, los deportes y cultura física, etc. [...] no son tomados ni solucionados” ⁵⁰.

⁴⁸ A comienzos de la década del cuarenta se observa cincuenta comercios aproximadamente (almacenes, bazares, ferreterías, entre otros). *Ibíd.*, págs. 1014-1022.

⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 1020.

⁵⁰ *Diario de Sesiones...*, op. cit., pág. 2439. Esta situación también era observada por la prensa: “En este territorio, la gran distancia entre la villa cabecera de San Rafael y la del distrito, implicaba la imposibilidad material de atender la administración de los intereses y servicios locales, ya que desde la ciudad de San Rafael debían recorrerse aproximadamente 400 km. para llegar a puntos más lejanos del distrito. Esto creaba un difícil acceso a tales puntos y un gasto desproporcionado para efectuar giras de inspección, atención y control”, diario *El Comercio*, 2 de setiembre de 1947, pág. 4; 1 de enero de 1950, pág. 3.

Discusiones en torno al número de habitantes que debía tener un centro poblado para contar con gobierno municipal

Si bien en los centros urbanos como Malargüe existían comisiones municipales, según lo establecido por la carta de 1916⁵¹, su acción resultaba insuficiente, no sólo por lo limitado de sus recursos⁵², sino también porque al depender directamente de la Municipalidad sólo realizaban aquellas tareas encomendadas por ésta. Según Alberto Montbrun, en la provincia de Mendoza “el instituto de las comisiones municipales no ha funcionado”, ya que en la práctica, las escasas tareas que se descentralizan quedan a cargo de “delegados municipales”, es decir, empleados municipales con ciertas funciones administrativas y sin poder de decisión política alguna⁵³.

Frente a la realidad poblacional descripta, resulta difícil entender que el proyecto oficial estableciera un mínimo de 8.000 habitantes para que un pueblo tuviera su gobierno municipal. Posiblemente se ignoraran los datos socioeconómicos de la provincia por la falta de estudios previos. En realidad, la escasa coherencia entre las necesidades socioeconómicas y los proyectos oficiales fue característica del peronismo mendocino de los primeros años, lo que constituyó el objeto de duras críticas por parte de la oposición⁵⁴. Sin embargo, también queda la sospecha de que se tratase de una estrategia por parte del gobierno provincial para que, al establecerse un corto número de municipios, éste pudiera garantizarse el control de gran parte de territorios que con el sistema de municipio partido estaban sometidos a la autoridad municipal asentada en la villa cabecera. Apoya esta posibilidad la afirmación de Zuccherino acerca de que en la

⁵¹ *Constitución de la Provincia de Mendoza*, Mendoza, Imprenta Oficial, 1916, págs. 228-229.

⁵² Un análisis del presupuesto municipal de San Rafael de 1948 muestra que sólo una ínfima parte (0,0056%) del monto total iba destinada a las comisiones municipales existentes (Ordenanza N° 713/47, *Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Municipalidad de San Rafael*, 1948).

⁵³ Alberto MONTBRUN, “La base territorial de los municipios”, en Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, año VIII, N° 76, agosto de 1992, pág. 9.

⁵⁴ Ver Ivana HIRSCHGEGGER, “Políticas públicas...” op. cit.

mayoría de las provincias argentinas que han optado por el municipio-ciudad se pueden observar zonas quitadas al gobierno de la comuna para ser sometidas a la esfera del gobierno provincial, privándose así a la institución municipal no sólo de base geográfica, sino también de recursos tributarios ⁵⁵.

Como un modo de solución al problema que presentaba el número de 8.000 habitantes requeridos, el convencional radical Hernán Cortés propuso como base general el requisito de un mínimo de 500 habitantes. Además, tomando como antecedente las propuestas municipalistas de Lisandro de la Torre volcadas en la Constitución de Santa Fe de 1921, planteó una categorización de municipios ⁵⁶ que en Mendoza contaba con el antecedente de la Constitución de 1910. A esta propuesta adhirió también el bloque comunista. A la *primera categoría* corresponderían las poblaciones de más 30.000 habitantes y las villas cabeceras de departamentos; a la *segunda*, entre 3.000 y 30.000; y a la *tercera*, entre 500 y 3.000 ⁵⁷.

Tal iniciativa fue rechazada, presentándose la posibilidad de una transacción: que los centros poblados de más de 3.000 habitantes que estuviesen a más de 50 km de la villa cabecera contaran con su municipalidad. Este número posibilitaría que núcleos alejados que contaran con menos de 8.000 -como ocurría con Monte Comán, Villa Atuel y Malargüe- pudieran tener su institución municipal. Sin embargo, la solución que finalmente impuso el peronismo fue otra: además de los centros urbanos de más de 8.000, tendrían municipalidad aquellos ubicados a más de 100 km de la cabecera departamental, siempre que tuviesen más de 1.500 habitantes” ⁵⁸. En esta oportunidad, la distancia requerida para los centros de más de 1.500 habitantes constituía un obstáculo para la formación de gobiernos municipales, ya que si observamos la tabla del Anexo, sólo la Villa de Malargüe poseía esos requisitos.

⁵⁵ Miguel ZUCCHERINO, *Teoría y práctica del derecho municipal*, La Plata, Depalma, 1977, págs. 15-16.

⁵⁶ En Mendoza no se propuso que la autonomía municipal comprendiese la potestad constituyente o capacidad de dictar su propia Carta Orgánica, como lo había dispuesto la Constitución de Santa Fe de 1821 en seguimiento del pensamiento de Lisandro de la Torre (v. nota 17).

⁵⁷ *Diario de Sesiones...*, op. cit., pág. 2.447.

⁵⁸ *Diario de Sesiones...*, sesión 24 de febrero de 1949, t. IV, pág. 3.627.

Se observa así, que el sector de la oposición se inclinaba a otorgar gobierno propio a los núcleos urbanos menores, en tanto que el bloque mayoritario se colocó en una posición “impermeable”, según palabras del radical Cortés. Si bien el oficialismo aceptó la propuesta de la minoría de considerar como centros menores a los de una población de más de 500 habitantes, se decidió que una futura ley reglamentaría sobre las atribuciones de sus autoridades y la forma en que debían ser designadas⁵⁹. De este modo se desestimaban los antecedentes de otras provincias, que habían introducido una gran innovación al establecer órganos municipales en los pueblos. El tenor de las disposiciones sancionadas, que dejaba a una ley la decisión de otorgar a la mayoría de los centros poblados de la provincia la autonomía pregonada, ponía en duda la tendencia progresista respecto del régimen municipal que peronistas como Ochoa Castro atribuían a su partido. Fue en este sentido que el convencional Benito Marianetti, del P.C., sostuvo que “la posición de la mayoría es inadecuada e insuficiente”, aunque reconocía que esa constitución “conserva las características de un documento institucional avanzado si se lo compara con otras de la misma índole”⁶⁰.

Hacia una segunda reforma de la Constitución de Mendoza de 1949. La cuestión de la capital de la provincia

El sistema territorial de municipio urbano quedó plasmado en la carta provincial sancionada el 10 de marzo de 1949. Sin embargo, ese mismo año, durante la administración del Tte. coronel Blas Brisoli (1949-1952) y por mandato del gobierno nacional, la Constitución de Mendoza sería reformada nuevamente. Se pedía que se la adaptase a la Constitución Nacional de 1949, sancionada poco después que la provincial del 10 de marzo. A tal efecto, fueron los mismos miembros del Poder Legislativo quienes formaron una asamblea constituyente y procedieron a realizar las modificaciones pertinentes. En la misma, que comenzó a sesionar en abril

⁵⁹ *Ibíd.*, pág. 2455.

⁶⁰ Benito MARIANETTI, *Nosotros y la Constitución*, Mendoza, 1950, pág. 34.

de 1949, participaron el Partido Peronista, la U.C.R. y el Partido Comunista. Esta nueva reforma se realizó no sin severas críticas por parte de la oposición, que se pronunció en defensa de la reforma realizada el año anterior y sostuvo que no era necesario hacer una adecuación a la Constitución Nacional porque no existían mayores contradicciones. Revisar la Constitución Provincial sancionada hacía poco significaba en definitiva, para ellos, una imposición del centralismo que ejercía el gobierno de la nación ⁶¹.

Lo cierto es que esta última reforma dejó vigente el sistema de municipio urbano, tal como lo hicieron la mayoría de las constituciones provinciales ⁶², salvo en Buenos Aires, San Juan y La Rioja. Sin embargo, se introdujeron dos modificaciones importantes en relación al texto anterior. La primera, fue la exclusión de la Capital de la provincia de esta organización, cuya administración quedaría a cargo del Ejecutivo provincial. Se suprimía su Concejo Deliberante de la Capital ⁶³, en razón de que “el Partido Peronista aconsejaba para las ciudades capitales y lo mismo para la ciudad de Buenos Aires, la supresión de este órgano”. La segunda modificación fue dejar la organización de los centros urbanos menores a una futura ley, pero esta vez no se establecía el mínimo de 500 habitantes dispuesto por el texto anterior ⁶⁴. Esto daba posibilidad a que la ley orgá-

⁶¹ *Diario de Sesiones de la Honorable Asamblea Constituyente*, 18 de abril de 1949. Un análisis general sobre el ciclo de reformas provinciales surgidas a partir de la cláusula 5 ha sido realizado por Ezequiel ABÁSULO, “Derechos fundamentales y diversidad de políticas jurídicas peronistas en el constitucionalismo provincial” (Capítulo III, tesis doctoral). La reforma en la provincia de Santa Fe ha sido estudiada por Darío MACOR, “Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe”, en *Quinto Sol*, N° 8, 2004. Para el caso de Salta puede verse Azucena del Valle MICHEL, “Salta y la reforma de su Constitución”, en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/AzucenaMichel.pdf>. En Córdoba ha sido estudiada por Esteban ORTIZ, *La reforma peronista de la Constitución de Córdoba de 1949*, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1997.

⁶² Ver *Anales de la Legislación Argentina*, t. IX-B, 1949.

⁶³ A partir de 1 de mayo de 1951, según el art. 281 (Constitución de la Provincia de Mendoza de 1949, en *Anales de la Legislación Argentina*, 1949, pág. 2.508).

⁶⁴ Por lo tanto, las disposiciones definitivas en la materia quedarían de la siguiente forma: “Con excepción de la Ciudad Capital de la Provincia, la administración de los intereses y servicios locales, en los centros urbanos dotados de la amplitud territorial que fija la ley para cada municipio, estará a cargo de sus propias autoridades municipales”.

nica que debía sancionarse a continuación no otorgara gobierno propio a los centros menores y que de ese modo, como ya señalamos, el gobierno provincial mantuviera bajo su directa jurisdicción extensos territorios que con el sistema de municipio-departamento habían estado bajo la órbita municipal. Algo que ampliaría su capacidad de control político y le daría mayores recursos.

El sentido de tales reformas se vio reforzado por el nuevo contexto político provincial. La presencia de un gobernador de origen militar como Brisoli significó un mayor verticalismo en los diseños institucionales de la provincia ⁶⁵. Además de la estrecha relación que tenía con el presidente (por su anterior cargo de secretario privado) ⁶⁶, su candidatura, al igual que la de todos los gobernadores, fue impuesta por el Consejo Superior del Partido Peronista. Estos hechos suponían una indudable lealtad y obediencia hacia el líder a la hora de diseñar las políticas a seguir. Además, el Consejo Superior jugó un rol destacado en las reformas de las constituciones provinciales a través de directivas a gobernadores y convencionales peronistas. Este menoscabo de la autonomía provincial ⁶⁷ es lo que la oposición denunció con motivo de realizarse la revisión de la Constitución recientemente sancionada.

“Se constituirán municipalidades con departamentos deliberativos y ejecutivos, en la ciudad y villa cabecera de cada departamento, en los centros urbanos de más de ocho mil habitantes y en los centros urbanos de distrito ubicados a más de cien kilómetros del asiento de la comuna departamental, siempre que tengan más de mil quinientos habitantes”. En los demás centros urbanos existirán las autoridades municipales que establezca la ley que determinará su organización y atribuciones”. Arts. 204, 205, 206 y 207, Constitución de la Provincia de Mendoza de 1949, op. cit., pág. 2498.

⁶⁵ Graciela ALVAREZ, “Mendoza hacia 1955. La Revolución Libertadora. La historia a través de sus testigos”, en CEIDER N° 10, Facultad de Filosofía y Letras, Mendoza, 1993, págs. 176-177.

⁶⁶ Según sostuvo su ministro de Economía, Obras Públicas y Riego de la Provincia de Mendoza, el ingeniero Ignacio González Arroyo, “Brisoli fue un hombre de gran capacidad pero no tenía partido político porque el partido político al que pertenecía era el peronismo, pero el peronismo de Buenos Aires. El no viene con un partido, sino que viene impuesto por Perón” (*Historia contemporánea de Mendoza a través de sus gobernaciones*, t. I (1932-1966), Junta de Estudios Históricos, Mendoza, 1996, págs. 188 y 196).

⁶⁷ Conf. Graciela ALVAREZ, op. cit., págs. 176-177; ORTIZ, op. cit., pág. 10-11.

La ley orgánica de municipalidades: un proyecto inconcluso

En 1853, durante la gobernación de Carlos Evans (1952-1955) se reunió el V Congreso de Municipalidades ⁶⁸, cuya finalidad fue la elaboración de un proyecto de ley orgánica de municipalidades. Si la convocatoria a esta reunión de representantes municipales sugería la presencia de un interés en el gobierno de que la organización municipal surgiese de las deliberaciones de los propios dirigentes locales, el hecho de que el único anteproyecto a debatirse fuera el presentado por el Poder Ejecutivo Provincial descarta esa presunción.

De acuerdo con la Constitución, el anteproyecto se pronunciaba por el municipio urbano, aunque le daba un alcance limitado al disponer que sólo habría gobierno municipal en aquellos centros de más de 4.000 habitantes y en última instancia en aquellos de *más de 1.500* cuando estuvieran ubicados a una distancia de más de *100 km* de la cabecera departamental. Sobre esta base establecía una categorización de municipios, ubicando en la última clase a los centros urbanos de entre 4.000 y 8.000 habitantes, que estarían a cargo de una comisión de fomento *ad honorem*, elegida popularmente. Sin embargo, el dictado de ordenanzas, el régimen financiero, el presupuesto de gastos y cálculo de recursos, y la municipalización de servicios públicos requerirían en estos casos de la aprobación del Poder Ejecutivo ⁶⁹. Vale decir que si bien se les otorgaba cierta autonomía política por la elección popular de sus autoridades, el Ejecutivo provincial realizaría un control directo de su gestión. Otro recorte importante que se hacía a la autonomía y que por lo tanto era también un factor de fortalecimiento del gobierno provincial, fue que se dejara sin órgano municipal a los poblados de menos de 4.000 habitantes ubicados dentro de los 100 km de distancia de la cabecera departamental.

La aprobación de estas disposiciones fue precedida de un debate entre un representante del gobernador, Roberto Mosso Furlotti, y el con-

⁶⁸ Ivana HISRCHEGGER, "El V Congreso de Municipalidades Eva Perón (Mendoza, 1953)", en *Actas de las Segundas Jornadas Nacionales de Historia Argentina, Hacia el Segundo Centenario de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires, UCA, 2005.

⁶⁹ Ponencia aprobando el anteproyecto de ley orgánica de municipalidades presentado por el Ministerio de Gobierno (*V Congreso Eva Perón*, Mendoza, 1953, págs. 58 y 73).

gresista e intendente municipal de San Rafael, Guillermo Catalán. La discusión ponía de manifiesto la tensión entre los intereses provinciales y los locales. Por un lado, es evidente la resistencia del intendente a que se abandonara el municipio departamento y se redujera el radio municipal al ejido urbano -en este caso, a la ciudad de San Rafael- pues ello le significaría a la municipalidad perder la jurisdicción sobre todo el territorio departamental con la consecuente reducción de su capacidad política y rentística. Por el otro, estaba la firme defensa del municipio urbano realizada por el Ejecutivo provincial, en la que se advierte el objetivo de éste de ejercer el control sobre aquellas zonas alejadas de los núcleos de población más importantes. Los poblados que no reunían el número de habitantes requerido, serían retirados de la jurisdicción de aquéllos, y quedarían bajo la directa jurisdicción provincial. Vale para el caso lo que se sostiene desde la teoría geográfica moderna acerca de que *“la división política del espacio es también un instrumento de poder. Es un aparato político que tanto sirve para organizar y estabilizar el poder de determinados grupos sociales como para desvalijar políticamente a otros”* ⁷⁰.

De las actas de este Congreso, así como de las de la Convención Constituyente, puede decirse que, no obstante la proclamada necesidad de instaurar el municipio-villa, existió la firme resistencia del gobierno a la formación de instituciones municipales autónomas en todos los pueblos de los departamentos. Esto estaba acorde con el objetivo de formar en las comunas cuadros directivos que adoptaran los principios de la doctrina nacional peronista y combatieran activamente a la oposición ⁷¹. Sin embargo, el poder económico y político de una municipalidad como la de San Rafael, con jurisdicción sobre ricos territorios e importantes centros poblados, hacía que sus representantes se opusieran a perderlos.

El anteproyecto no fue enviado a la Legislatura, ni se trató uno alternativo, de allí que lo establecido por la Constitución nunca fuera puesto en práctica. Como ya hemos mencionado, uno de los pocos centros urbanos en el cual podía aplicarse el nuevo sistema -por reunir la distancia y la

⁷⁰ Antonio HESPANHA, op. cit., pág. 89.

⁷¹ Discurso del gobernador Dr. Carlos Evans en La Libertad, 10 de mayo de 1953, pág. 5 y ss.

población requerida- era el de Malargüe. Sin embargo, la necesidad de un gobierno propio en este distrito y los reclamos realizados por sus habitantes, hicieron que en 1951 se lo separara de su antigua jurisdicción y se lo convirtiera en el Departamento General Perón, no sin resistencias del representante por San Rafael en la Legislatura.

IV. Consideraciones finales

En la presente investigación hemos analizado dos casos de municipio urbano en el constitucionalismo de la provincia de Mendoza, que se ha caracterizado por una tradición de municipio-partido o municipio-departamento. Las cartas de 1910 y 1949 limitaron la jurisdicción municipal al ejido urbano, a partir de la idea del origen natural del municipio y teniendo en cuenta las transformaciones del espacio provincial y el surgimiento de nuevos pueblos. El discurso político propiciaba la autonomía municipal como modo de lograr el progreso y desarrollo de cada uno de ellos. Sin embargo, se advierten diferencias entre ambas constituciones, no sólo en lo referido a los respectivos contextos políticos y procesos constituyentes que les dieron origen, sino también respecto de las características que finalmente asumió el municipio urbano en cada texto fundamental y sus posibilidades de instrumentación.

En la Convención de 1908, fue el convencional Jacinto Anzorena quien se destacó por realizar una ardua defensa de las autonomías municipales, y a partir de una concepción sociológica de municipio propuso que se acotara la jurisdicción municipal al ejido urbano. Sus ideas estuvieron en sintonía con las de extranjeros como Adolfo Posada, para quien era evidente la íntima vinculación entre vecindad y municipio. La comisión redactora y el texto constitucional tuvieron en cuenta la propuesta de Anzorena, de modo que se suprimió el municipio-departamento y se organizó el municipio-villa en tres categorías de órganos municipales. Sin embargo, la ley orgánica encargada de reglamentar el modo de elección de las autoridades, impuso un fuerte centralismo al disponer que estuviera a cargo del Ejecutivo provincial. No obstante el discurso autonomista del propio gobernador Civit, su gobierno pudo ejercer, con la aplicación de esta norma, un control político sobre los pueblos rurales que terminaba siendo más riguroso, ya que lo ejercía sin mayores intermediarios hasta

en los núcleos más distanciados. El sistema, sin embargo, tuvo corta vigencia, puesto que seis años más tarde se reinstauraría el municipio de amplio territorio.

Durante el civitismo, el interés de mantener el control sobre los pueblos del territorio provincial -sobre todo en materia electoral- fue muy evidente, puesto que como hemos visto, la ley orgánica no dio autonomía a los órganos de gobierno local que se crearon, ni siquiera a las municipalidades instaladas en las villas cabecera, cuyos concejales debían ser presididos por el agente del gobierno provincial. Estaba presente, sí, el objetivo de lograr el progreso socioeconómico de los pueblos rurales, pero en un proceso manejado desde el gobierno provincial.

En la Convención de 1948/49, a diferencia de la convocatoria de 1908 que estaba conformada en su totalidad por oficialistas, ocuparon un lugar destacado las argumentaciones doctrinales aportadas por la oposición -radicales y comunistas-, que dieron sustento al planteo sobre la urgente necesidad de un nuevo sistema de fijación de la base territorial del municipio mendocino. En rigor, hubo un amplio consenso entre los partidos políticos acerca de la necesidad de dar a los pueblos su propio gobierno municipal, aunque no sin fuertes controversias en cuanto al número de habitantes que debía tener un poblado para contar con su órgano de gobierno propio. En este sentido, puede decirse que no obstante su prédica a favor de la autonomía municipal, y su impulso del municipio-villa, el oficialismo se mostró finalmente remiso a llevar a la realidad esas propuestas, sobre todo en lo relativo a los centros urbanos menores.

Es evidente que los convencionales peronistas respondían jerárquicamente al Ejecutivo provincial, que manifiestamente propendía a que quedaran bajo su directa administración la gran cantidad de pequeños pueblos que al suprimirse el municipio partido serían sustraídos a la jurisdicción de las municipalidades asentadas en las villas cabecera. Tal actitud del gobierno se pudo ver más claramente cuando se discutió un proyecto de ley orgánica en el V Congreso de Municipalidades. En este ámbito también se exhibieron los intereses asentados en las ciudades cabeceras, que se oponían al establecimiento del municipio urbano en la medida en que con ello las municipalidades perderían la jurisdicción sobre los otros pueblos del departamento y mermaría así su poder político y rentístico. Las discusiones que la cuestión municipal suscitó en el ámbito de la Convención y luego en el Congreso, muestra la tensión entre diversos intereses incluso dentro del peronismo, y seguramente esto incidió en

que no se dictara la ley orgánica que podía hacer efectivo lo dispuesto por la nueva Constitución Provincial.

Podemos decir, en fin, que si ambas constituciones se pronunciaron por el municipio urbano, no todo fueron coincidencias. Mientras en 1910 ese tipo de municipio fue llevado a la práctica, la reforma de 1949 no se aplicó por no haberse sancionado la respectiva ley orgánica, al parecer porque no hubo acuerdo sobre a qué centros otorgarles su gobierno propio y a cuáles dejar bajo la órbita del gobierno provincial. Pero la descentralización que en 1910 suponía el establecimiento de órganos de gobierno local para todos los núcleos poblacionales de una cierta importancia, fue meramente de tipo administrativo, dado que la ley dispuso que el nombramiento lo hiciera el Ejecutivo. Así, no obstante las diferencias marcadas por el contexto socioeconómico y el régimen político de cada época, en ambos casos el gobierno de la provincia se resistió a perder el control sobre los pueblos del territorio provincial.

Anexo

Tabla: Provincia de Mendoza: centros urbanos por departamento según los Censos de Población de 1914 y 1947

Departamento	Centro de población	Cantidad de población		Distancia desde la ciudad o villa cabecera
		1914	1947	
Capital	Ciudad de Mendoza	58.790	97.495	-
Las Heras	Las Heras (Villa cabecera)	-	14.933	-
Guaymallén	Guaymallén (Villa cabecera)	-	44.894	-
	Rodeo del Medio	2.881	1.144	12 km
	Rodeo de la Cruz	2.133	1.288	3km
Godoy Cruz	Godoy Cruz (Villa cabecera)	9.649	54.450	-
Maipú	Maipú (Ciudad cabecera)	-	9.074	-
	General Gutiérrez	-	5.002	4 km
Luján de Cuyo	Luján (Villa cabecera)	4.283	3.542	-
Rivadavia	Rivadavia (Villa cabecera)	2.207	5.543	-
San Martín	San Martín (Ciudad cabecera)	-	8.743	-
	Palmira	-	5.213	10 km
General Alvear	General Alvear (Villa cabecera)	-	5.952	-
San Rafael	San Rafael (Ciudad cabecera)	6.364	28.847	-
	Malargüe	-	2.150	190 km
	Monte Comán	-	2.112	56 km
	Villa Atuel	-	2.536	60 km

Fuente: Censo de 1947, pág. 307. Elaboración propia sobre la base del *IV Censo General de la Nación* (t. I, vol. I, Buenos Aires, 1947, pág. 307), pág. 89; y Series Estadísticas de la Provincia de Mendoza, Número Especial del Boletín Informativo (N° 4), Instituto de Investigaciones Económicas y Tecnológicas, 1949, págs. 10-14.